



N. 192 – maggio 2020

A.S. 1745 "Disposizioni per favorire i processi di riciclaggio del polietilentereftalato utilizzato negli imballaggi per alimenti"

Contenuti del disegno di legge

Articolo 1

Il disegno di legge, che consta di un unico articolo, prevede, al comma 1, che le bottiglie di cui all'articolo 13-ter, comma 2, del decreto del Ministro della sanità 21 marzo 1973, **non devono contenere una percentuale minima di polietilentereftalato vergine**.

In base al comma 2, il Governo provvede a modificare, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il citato decreto 21 marzo 1973, adeguandolo alle disposizioni della presente legge.

Nel quadro della regolamentazione vigente, in base al comma 2 della disposizione richiamata del D.M. del 1973 (introdotta, nel testo vigente, più di recente dal D.M. n. 134 del 2011), le **bottiglie** per alimenti in polietilentereftalato - per le quali lo stesso articolo 13-ter indica specifiche condizioni - devono contenere **almeno il 50% di polietilentereftalato vergine** e possono essere impiegate a contatto con tutti i tipi di alimenti per conservazione prolungata a temperatura ambiente o inferiore, con o senza riempimento a caldo.

Il disegno di legge in esame fa dunque riferimento alle sole bottiglie, di cui al richiamato comma 2 dell'articolo 13-ter del decreto ministeriale; si segnala che tale disposizione regolamentare contiene, in altri commi, riferimenti sia alle bottiglie sia alle vaschette per alimenti (si veda, più ampiamente, di seguito la ricostruzione normativa).

Il polietilentereftalato (PET) è un poliestere utilizzato soprattutto per ottenere bottiglie di plastica, contenitori per il confezionamento di alimenti e bevande, prodotti per la cura personale e altri prodotti di consumo. Si tratta di un polimero termoplastico di policondensazione di tipo lineare.

La relazione illustrativa al disegno di legge evidenzia come elemento essenziale della transizione ecologica al nuovo modello di sviluppo sostenibile è rappresentato "dalla necessità di favorire l'aumento della percentuale di imballaggi riutilizzabili avviati al riciclo, e in particolare del polietilentereftalato (PET), materiale con il quale sono oggi realizzate la maggior parte delle bottiglie e degli altri contenitori in plastica in commercio", evidenziando come il

limite attualmente posto dalla normativa regolamentare di settore si ponga in contrasto con tali obiettivi di riciclo e riutilizzo, anche nell'ottica dell'economia circolare.

Si segnala che recenti brevetti, secondo quanto riportato da [notizie](#) sui mezzi stampa nel settore, in relazione al progresso tecnologico, appaiono aver individuato modalità per l'utilizzo sino al cento per cento di materiale riciclato, rispetto all'uso del polietilene nei prodotti quali bottiglie e contenitori. A fronte di tale evoluzione tecnologica, la norma del D.M. richiamata in disposizione prevede un limite minimo - pari ad 'almeno' il 50% di polietilentereftalato vergine nelle bottiglie di cui al comma 1 - per le bottiglie per alimenti.

Ricostruzione normativa

Il D.M. 21 marzo 1973 del Ministero della sanità, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 104 del 20 aprile 1973, reca la Disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili, destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale.

In particolare **l'articolo 13-ter**, nel testo vigente - che è stato introdotto più di recente con D.M. 20/09/2013, n. 134 (Regolamento recante aggiornamento del decreto del Ministro della sanità 21 marzo 1973, recante: «Disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire a contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale», limitatamente a bottiglie e vaschette in polietilentereftalato riciclato) - prevede che, in deroga a quanto stabilito all'articolo 13 del D.M. medesimo, è consentita la produzione di **bottiglie e vaschette per alimenti in polietilentereftalato** a condizione che:

a) la materia plastica di recupero sia costituita da bottiglie di polietilentereftalato originariamente idoneo e destinato al contatto con gli alimenti ai sensi di quanto stabilito dal decreto ministeriale medesimo e dalla normativa comunitaria vigente;

b) i produttori di bottiglie e di vaschette per alimenti impieghino polietilentereftalato riciclato prodotto da un processo di riciclo in grado di garantire la conformità dell'oggetto finito all'articolo 3 del [regolamento CE n. 1935/2004](#);

Il citato regolamento, che reca norme in materia materiali e oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari, all'articolo 3 prevede che i suddetti materiali e oggetti siano prodotti conformemente alle **buone pratiche di fabbricazione** affinché, in condizioni d'impiego normali o prevedibili, essi non trasferiscano ai prodotti alimentari componenti in quantità tale da: a) costituire un pericolo per la salute umana; b) comportare una modifica inaccettabile della composizione dei prodotti alimentari; o c) comportare un deterioramento delle loro caratteristiche organolettiche. Il medesimo articolo prevede inoltre che l'etichettatura, la pubblicità e la presentazione di un materiale o di un oggetto non sia fuorviante per i consumatori.

c) lo specifico processo di riciclo che fornisce il polietilentereftalato riciclato sia inserito nel "Registro delle domande valide per l'autorizzazione del processo di riciclo" sottoposte all'Autorità europea per la sicurezza alimentare ai sensi dell'articolo 13 del [regolamento CE n. 282/2008](#).

Il suddetto regolamento, relativo ai materiali e agli oggetti di plastica riciclata destinati al contatto con gli alimenti, reca, all'articolo 13 alcune norme transitorie per **l'autorizzazione dei processi di riciclo**. In base a tali norme, gli operatori di settore che intendono avviare un processo di riciclo devono presentare una domanda di autorizzazione conformemente all'articolo 5 del regolamento. Quest'ultimo

prevede che le domande siano trasmesse all'autorità competente che informa l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA). Le domande sono redatte secondo le linee guida adottate dall'EFSA. Quest'ultima, in base all'articolo 13, paragrafo 3, la Commissione europea mette a disposizione del pubblico un registro dei processi di riciclo per cui è stata presentata una domanda valida. L'EFSA esprime un parere su ogni processo di riciclo per il quale è stata presentata una domanda valida (articolo 13, paragrafo 4). In base poi all'articolo 6 del regolamento la Commissione europea adotta una decisione rivolta al richiedente rilasciando o rifiutando l'autorizzazione del processo di riciclo.

In base al **comma 2 della** disposizione, espressamente richiamato dal disegno di legge in esame, le **bottiglie di cui al comma 1** devono contenere almeno il **50% di polietilentereftalato vergine** e possono essere impiegate a contatto con tutti i tipi di alimenti per conservazione prolungata a temperatura ambiente o inferiore, con o senza riempimento a caldo.

In ordine all'ambito applicativo delle disposizioni in parola, queste **non si applicano** alle bottiglie e vaschette per alimenti legalmente **fabbricate e/o commercializzate in uno Stato membro dell'Unione Europea o in Turchia ovvero legalmente fabbricate in uno degli Stati firmatari dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA)**, parte contraente dell'accordo sullo spazio economico europeo (SEE).

Le vaschette per alimenti di cui al comma 1 possono essere impiegate a contatto con tutti i tipi di alimenti per conservazione prolungata a temperatura ambiente o inferiore, con o senza riempimento a caldo, ma non devono essere utilizzate in forno convenzionale o in forno a microonde (co.3, art. 13-ter).

Al riguardo, la relazione illustrativa evidenzia che elemento essenziale della transizione ecologica al nuovo modello di sviluppo sostenibile è rappresentato senza dubbio dalla necessità di favorire l'aumento della percentuale di imballaggi riutilizzabili avviati al riciclo, e in particolare del polietilentereftalato (PET), materiale con il quale sono oggi realizzate la maggior parte delle bottiglie e degli altri contenitori in plastica in commercio. Il PET è infatti un materiale riciclabile al 100 per cento, che non perde le sue proprietà fondamentali durante il processo di recupero e si può così utilizzare ripetutamente per la realizzazione di prodotti. Considerato il fabbisogno mondiale di bottiglie e di altri contenitori in plastica, la relazione al disegno di legge evidenzia come la possibilità di un riciclaggio al 100 per cento della materia permetterebbe di limitare il consumo delle oltre 450.000 tonnellate di petrolio e di oltre 1,2 milioni di tonnellate di anidride carbonica necessarie invece a produrre PET vergine ogni anno.

Si segnala che in base al comma 5 della norma richiamata, i produttori di bottiglie e vaschette per alimenti che impieghino materia prima plastica riciclata devono **notificare** all'Autorità sanitaria territorialmente competente l'impiego di polietilentereftalato riciclato, indicando il numero di Registro di cui al comma 1, lettera c). Tale previsione è stata aggiunta al D.M. dal comma 1 dell'art. 1, D.M. 18 maggio 2010, n. 113, con i limiti di applicabilità previsti dall'art. 2, dello stesso D.M. n. 113/2010 (poi modificato dal comma 1 dell'art. 1, D.M. 9 luglio 2012, n. 139 e successivamente dal comma 1 dell'art. 1, D.M. 20 settembre 2013, n. 134) con i limiti di applicabilità previsti dal comma 1 dell'art. 2 dello stesso D. M. n. 134/2013.

Si fa presente che, in base all'articolo 2 del D.M. n. 134 del 2013, le disposizioni di cui all'articolo 1 - che ha recato l'articolo 13-ter in parola - si applicano fino alla data di adozione delle decisioni comunitarie previste dall'articolo 13, par. 6, del regolamento CE n. 282/2008.

L'articolo 13, paragrafo 6 stabilisce che la Commissione europea presenta al comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, che esprime un parere, un progetto di decisione relativa al rilascio o al rifiuto dell'autorizzazione dei processi di riciclo.

Si ricorda che, in base all'articolo 13 del D.M. 21 marzo 1973 in materia di disciplina igienica di imballaggi, recipienti, utensili, destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale, è vietato impiegare per la preparazione di oggetti in materia plastica destinati a venire in contatto con alimenti, materie plastiche di scarto ed oggetti di materiale plastico già utilizzati.

In occasione di interrogazioni parlamentari presso [Camera](#) e [Senato](#) in materia, il Governo ha chiarito, con riferimento al più specifico tema della gestione consortile in materia di produzione di prodotti in polietilene, che la disciplina italiana di recepimento delle direttive europee sui rifiuti e sui rifiuti di imballaggio contenuta nel decreto legislativo n. 152 del 2006 delinea un sistema specifico per la gestione degli imballaggi (incentrato sul Conai) e un distinto sistema per la gestione dei rifiuti di beni in polietilene, che vede quale attore principale il POLIECO, rilevando con riguardo al POLIECO che la gestione dei beni in polietilene che non si configurino come imballaggi. Più in particolare, l'articolo 234 del Codice dell'ambiente esclude espressamente dal campo di applicazione del POLIECO gli imballaggi primari, gli imballaggi secondari, gli imballaggi terziari e gli imballaggi riutilizzabili, i beni e i relativi rifiuti derivanti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, i rifiuti sanitari e i veicoli fuori uso. In tale occasione, il Governo ha affermato come, con riferimento a questioni interpretative, in sede di recepimento delle direttive del cosiddetto «pacchetto rifiuti» - c.d. economia circolare- il Ministero 'porrà particolare attenzione alle questioni rappresentate, ponendo come obiettivo quello di definire in maniera chiara l'ambito di applicazione dei due sistemi di gestione'. Per approfondimenti in materia, si veda anche il [parere reso dall'Agcom](#), inerente più prettamente profili concorrenziali, reso dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato relativo alle criticità concorrenziali derivanti dall'assenza di una specifica disciplina in materia di beni in polietilene, di cui all'articolo 234 del codice dell'ambiente di cui al D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006.

Si ricorda che l'art. 234 del Codice dell'ambiente reca il Consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene) prevedendo, al fine di razionalizzare, organizzare e gestire la raccolta e il trattamento dei rifiuti di beni in polietilene destinati allo smaltimento, l'istituzione di tale Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene, esclusi gli imballaggi di cui all'articolo 218 indicati dal medesimo Codice (comma 1, lettere a), b), c), d), e) e dd), dell'art. 218 del Codice) i beni, ed i relativi rifiuti, di cui agli articoli 227, comma 1, lettere a), b) e c). I sistemi di gestione adottati devono conformarsi ai principi di partecipazione e non discriminazione di cui all'articolo 237.

Sul piano della tecnica legislativa, va segnalato che la norma in esame è formulata come disposizione primaria autonoma, prevedendosi una **successiva rivisitazione della regolamentazione** secondaria in rilievo, di cui all'articolo 13-ter del D.M.

Sul tema degli **imballaggi**, si segnala infine che [l'Atto del Governo 169](#), attualmente all'esame delle Commissioni di [Camera](#) e [Senato](#), reca una complessiva revisione della materia degli imballaggi, nell'ottica del recepimento del pacchetto **dell'economia circolare** nell'ordinamento italiano.

In particolare, la nuova normativa prevista dall'atto del governo interviene, tra l'altro, sul sistema di riutilizzo degli imballaggi, dettando (art. 3, co. 5, dell'A.G.) una nuova normativa non solo per gli imballaggi ad uso alimentare ma per tutte le tipologie di imballaggio. In tale schema, è inoltre prevista l'emanazione di un decreto ministeriale (adottato dal Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico) per l'adozione di misure atte ad incentivare forme di riutilizzo attraverso, tra l'altro: la fissazione di obiettivi qualitativi e/o quantitativi; l'impiego di premialità e di incentivi economici; la fissazione di una percentuale minima di imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato ogni anno per ciascun flusso di imballaggi.

Le disposizioni dello schema sono volte a recepire quelle dettate dall'art. 5, paragrafo 1, della **direttiva europea sugli imballaggi**, come riscritta dalla direttiva 2018/852/UE.

In relazione ai contenuti del provvedimento, con riferimento a bottiglie e contenitori in plastica, si riporta in sintesi il quadro più recente della **normativa europea** in materia di plastica nonché con riferimento alla ricerca e innovazione e ai processi autorizzativi dell'Efsa.

Plastica ed economia circolare: il quadro europeo

A livello europeo la [Direttiva \(ue\) 2019/904](#) del 5 giugno 2019 ha fissato obiettivi volti a ridurre l'impatto sull'ambiente di determinati prodotti in plastica e a promuovere una transizione verso un'economia circolare introducendo un insieme di misure specifiche che includono un divieto a livello dell'UE sull'utilizzo di prodotti in plastica monouso ogniqualvolta sono disponibili alternative.

La direttiva, che fa seguito alla [strategia europea per la plastica per l'economia circolare](#), lanciata dalla Commissione europea nel gennaio 2018, sancisce il divieto di alcuni prodotti di plastica tra cui: posate (forchette, coltelli, cucchiai, bacchette); piatti; cannuce; bastoncini cotonati; agitatori per bevande.

Gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure per ridurre il consumo di alcuni prodotti in plastica monouso per i quali non esiste alternativa (tazze per bevande, inclusi i relativi tappi e coperchi e contenitori per alimenti destinati al consumo immediato) e a monitorare il consumo di tali prodotti monouso e le misure adottate riferendo alla Commissione europea sui progressi compiuti.

La direttiva prevede poi una riduzione quantitativa ambiziosa e duratura del consumo di questi prodotti entro il 2026 (rispetto all'anno di riferimento 2022).

Fissa poi un obiettivo di raccolta pari al **90% per il riciclaggio** di bottiglie di plastica **entro il 2029** (con un obiettivo intermedio del **77% entro il 2025**). Inoltre, stabilisce che la produzione di queste bottiglie debba prevedere un contenuto di almeno **il 25% di plastica riciclata a partire dal 2025** (per le bottiglie in **PET**), e il **30% a partire dal 2030** (per tutte le bottiglie).

La direttiva definisce inoltre dei requisiti di marcatura al fine di comunicare, per una serie di prodotti, alcune informazioni riguardanti le modalità corrette di gestione del rifiuto per il prodotto o, per lo stesso prodotto, le forme di smaltimento dei rifiuti da evitare, nonché la presenza di plastica nel prodotto e la conseguente incidenza negativa sull'ambiente della dispersione.

Basata sul principio "chi inquina paga", definisce le responsabilità dei produttori che dovranno coprire i costi della gestione e rimozione dei rifiuti, della raccolta dei dati e delle misure di sensibilizzazione adottate per alcuni tipi di prodotti (contenitori per alimenti e bevande, bottiglie, tazze, pacchetti e involucri, sacchetti in materiale leggero e prodotti del tabacco con filtri). Per quanto riguarda le salviette umidificate e i palloncini, sono applicati questi obblighi con l'esclusione dei costi di raccolta.

La direttiva definisce alcune prescrizioni per gli Stati membri che dovranno: garantire che siano messe in atto disposizioni sulla responsabilità estesa del produttore anche per gli attrezzi da pesca contenenti plastica; monitorare e valutare tali attrezzi in plastica in vista di definire obiettivi di raccolta a livello di Unione.

Essi dovranno poi: informare i consumatori e incentivarli ad adottare un comportamento responsabile al fine di ridurre la dispersione dei rifiuti derivanti dai prodotti contemplati dalla direttiva; informare i consumatori della disponibilità di prodotti alternativi riutilizzabili e dell'impatto sulla rete fognaria dello smaltimento improprio dei rifiuti di prodotti in plastica monouso.

Gli stati membri dovranno recepire la direttiva entro 3 luglio 2021, salvo alcune eccezioni. Le disposizioni riguardanti i requisiti di progettazione del prodotto per le bottiglie dovranno essere

recepite a partire dal 3 luglio 2024 e le misure relative alla responsabilità estesa del produttore a partire dal 31 dicembre 2024.

Ricerca e innovazione

Già a livello nazionale, dal sito del Ministero dell'ambiente dedicato a [progetti innovativi](#), nell'ambito della Piattaforma delle conoscenze promossa per incentivare pratiche orientate alla maggiore sostenibilità, si ha notizia già del progetto RE-PACK EDOILS che ha avuto come obiettivo la produzione e l'immissione sul mercato di imballaggi (preforme e bottiglie) per oli alimentari realizzati fino al 100% in plastica riciclata, "dopo averne attentamente valutato proprietà funzionali e idoneità al contatto con alimenti". Dalla pagina dedicata si apprende che in linea con la normativa europea (Regolamento CE 282/2008), che ha previsto la possibilità di utilizzare materiali plastici riciclati post-consumo (quelli provenienti dalla raccolta differenziata della plastica) anche per il packaging di prodotti alimentari, purché il materiale provenga da un processo di riciclo certificato e risponda a tutti i requisiti previsti per il contatto con alimenti, si è inteso ridurre le quantità di rifiuti da imballaggi alimentari prodotti in Europa, che rappresentano oltre il 60% del totale dei rifiuti da imballaggio totali, al fine di coinvolgere l'industria alimentare nel processo di ridurre l'impatto ambientale legato al confezionamento senza compromettere la qualità e la salubrità dei prodotti.

Si evidenzia che le bottiglie di PET sono uno dei prodotti migliori da questo punto di vista perché sono 100% riciclabili e che l'uso di plastica riciclata risulta altamente vantaggioso dal punto di vista ambientale, riducendo il quantitativo di materiale da destinare allo smaltimento e la dipendenza da fonti fossili, mettendo in evidenza i profili sia di valutazione della funzionalità degli imballaggi sia della valutazione della salubrità degli imballaggi.

A livello europeo, si ricorda che L'EFSA adotta e pubblica pareri scientifici e fornisce consulenza ai gestori del rischio in materia di **sicurezza delle sostanze usate nella produzione di materiali a contatto con gli alimenti**, o a essa destinate, come pure in materia di sicurezza dei processi collegati (ad es. il riciclaggio delle plastiche). Si ricordano quale sostanze oggetto di analisi: Bisfenolo A, plastiche e riciclo di plastiche, materiali a contatto con gli alimenti diversi dalla plastica e sostanze attive e intelligenti per il confezionamento.

Nella [sezione](#) del sito dell'EFSA dedicata a **plastiche e riciclo delle plastiche**, si ricorda la definizione materiali a contatto con gli alimenti come tutti i materiali e gli oggetti destinati a entrare in contatto con i prodotti alimentari, come **imballaggi e contenitori**, utensili da cucina, posate e stoviglie. Nell'Unione europea la plastica è uno dei più comuni materiali a contatto con gli alimenti, ricordando come in determinate condizioni, anche la **plastica riciclata** può essere utilizzata in materiali a contatto con **alimenti**. L'EFSA ricorda come la **sicurezza dei materiali** a contatto con gli alimenti deve essere oggetto di **valutazione** perché le sostanze chimiche possono migrare da tali materiali negli alimenti. I materiali devono essere fabbricati in base ai dettami dei regolamenti comunitari, ivi comprese le buone pratiche di fabbricazione, affinché qualsiasi potenziale trasferimento di sostanze agli alimenti non comporti timori per la sicurezza o una modifica inaccettabile della composizione del prodotto e non abbia effetti avversi sulla qualità degli alimenti.

Una recente *scientific opinion* emessa dall'ente europeo in materia di PET riciclato, ha riguardato il RE-PET (EU numero RECYC178). Nell'abstract dello studio, a carattere segnatamente tecnico con riferimento ai materiali, si evidenziano taluni profili critici in ordine all'uso dello specifico materiale oggetto dell'analisi, in relazione all'uso a contatto con alimenti con specifico riferimento ai cibi per l'infanzia, in relazione a sostanze con fino a 70 per cento di materiale in oggetto unito a Pet vergine. Per approfondimenti, si veda lo [studio](#) dell'Efsa 'Safety assessment of the process RE-PET, based on EREMA Basic technology, used to recycle post-consumer PET into food contact materials', del 5

febbraio 2020. Con riferimento ad altro materiale, altro studio analogamente recente ha rilevato la congruità del materiale e l'assenza di profili critici per l'uso di Pet ottenuto dal processo ivi descritto Usato sino al 100 per cento per la fabbricazione di materiali a contatto con tutti i tipi di cibo, in relazione a tale tipologia di PET riciclato. Si veda più nel dettaglio: Safety assessment of the process Ltd. PolyER, based on Starlinger deCON technology, used to recycle post-consumer PET into food contact materials, del [4 febbraio 2020](#). Per ulteriori riferimenti, si veda la [pagina](#) dedicata alle scientific opinions dell'Efsa.

Si segnala che l'EFSA (agenzia europea per la sicurezza alimentare) - che nel 2008 ha adottato linee guida per la richiesta di autorizzazione dei processi di riciclo - ha emesso [oltre 100 pareri scientifici positivi](#) sulla sicurezza dei processi utilizzabili, molti dei quali concernenti l'uso del PET. Nella strategia europea per la plastica, sopra citata, la Commissione europea aveva annunciato che entro il 2018 avrebbe concluso la procedura di autorizzazione di questi processi. Al riguardo, stante la perdurante non adozione di tale procedura sui **processi di riciclaggio**, [un'interrogazione](#) è stata presentata al Parlamento europeo il 4 marzo 2019 (per la [relativa risposta della Commissione europea si veda qui](#)).

Le linee guida dell'EFSA per le richieste di autorizzazione sono disponibili sul [sito](#) dell'EFSA.

A cura di L. Iannetti

Ha collaborato: P. Borgna